

## **BAB II**

### **STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR**

#### **A. Studi Kepustakaan**

##### **A.1 Konsep Ilmu Pemerintahan**

Setiap kegiatan pengkajian ilmiah mempunyai sasaran. Setiap sasaran dapat dipelajari dari berbagai sudut pandang yang berbeda-beda dan dengan menggunakan alat yang berlainan. Pengkajian terhadap sasaran yang sama (objek materiil) jika dilihat dari sudut yang berbeda (objek formal) dengan alat yang berbeda, memberikan hasil yang berbeda pula. Karena itu pengkajian terhadap objek yang sama dapat menghasilkan disiplin yang berlainan. Dari sudut mana dan dengan cara apa peristiwa pemerintahan itu dipandang guna menghasilkan Ilmu Pemerintahan (Ndraha. 1997;9).

Ilmu pemerintahan menurut Rosenthal adalah ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum, baik internal maupun eksternal (dalam Ndraha. 1997;16).

Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari, dan diajarkan, sistematis serta spesifik/khas (Syafiie. 2011;20).

Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahannya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahannya, secara baik dan benar (Syafiie. 2011;23).

Ilmu pemerintahan menurut Ndraha adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa public dan layanan civil dalam hubungan pemerintahan (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan (dalam Syafiie. 2011;8).

Dengan demikian ilmu pemerintahan dapat disimpulkan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legilasi, yudikasi, dan eksekusi, dalam hubungan pusat dengan daerah, antar lembaga serta yang memerintah dengan diperintah secara baik dan benar dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan. Pemerintah melakukan pelayanan kepada masyarakat dan mengantisipasi dekadensi moral dengan kekuasaan Negara yang dimilikinya (Syafiie. 2011;10).

## **A.2 Konsep Pemerintahan**

Pemerintah berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi kata “pemerintah” dan ketika mendapat akhiran “an” menjadi kata “pemerintahan”, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri (Syafiie. 2011;5).

Didalam kata dasar “perintah” paling sedikit ada empat unsur penting yang terkandung, yaitu sebagai berikut:

- a. Ada dua pihak yang terlibat
- b. Yang pertama pihak yang memerintah disebut penguasa atau pemerintah
- c. Yang kedua pihak yang diperintah atau rakyat
- d. Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan (Syafiie. 2011;5)

Pemerintah adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antar anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun antar individu dengan kelompok. Gejala ini terdapat pada suatu saat di dalam sebuah masyarakat (Ndraha. 1997;6). Istilah pemerintah berasal dari kata perintah. Dalam konteks ini Ndraha menyatakan bahwa istilah perintah secara umum dimaknai sebagai yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu atau sesuatu yang harus dilakukan. Dengan demikian, pemerintah dapat diartikan sebagai orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah (dalam Napitupulu. 2012;7).

Menurut Napitupulu (2012;9) Pemerintah mengandung arti lembaga atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perubahan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara.

Syafiie (2011;10) menyimpulkan bahwa pemerintahan adalah kelompok orang-orang tertentu secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dalam mengkoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen dan unit dalam tubuh pemerintahan itu sendiri.

Pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/negara (Munaf. 2016;47).

Robert Mac Iver mengemukakan bahwa ikhtisar format pemerintahan yang terdiri atas pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki; dan pemerintahan yang berbasis pada konstitusi demokrasi. Bentuk pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki (*oligarchy*) adalah sistem pemerintahan yang bergantung pada “penguasa tunggal” dengan kekuasaan eksklusif dan absolute. Pada awalnya bentuk-bentuk pemerintahan dengan “penguasa tunggal” adalah bentuk-bentuk pemerintahan yang dikendalikan oleh “raja” atau “ratu” sebagai penguasa turun temurun yang memiliki kekuasaan eksklusif dan tak terbatas (dalam Munaf. 2016;47).

*Bentuk-bentuk pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki adalah pemerintahan yang bersifat monarkis (monarchy), pemerintahan yang bersifat diktatoris (dictatorship), pemerintahan yang bersifat teokratis (theocracy), dan pemerintahan yang bersifat pluralistic (plural headship). Sistem ekonomi dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki berbasis pada sistem folk economy government dan atau feudal government. Basis kehidupan bersama (communal basic) yang dianut oleh pemerintahan yang berbasis pada oligarki konstitusi adalah tribal government atau “polis” government. Sedangkan sistem kedaulatan (sovereignty) yang dianut oleh pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki adalah sistem unitary government atau empire colony dependency. Bentuk pemerintahan*

yang berbasis pada konstitusi demokrasi adalah sistem pemerintahan monarkis dengan kekuasaan yang terbatas dan sistem pemerintahan dengan pola republic. Dalam perkembangannya, sistem pemerintahan dengan pola republic semakin memperkuat bentuk pemerintahan yang demokratis. Pada dasarnya bentuk-bentuk pemerintahan demokrasi adalah limited monarchy kemudian berkembang menjadi pemerintahan republik. (Munaf. 2016;47).

Bentuk pemerintahan pada dasarnya menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan. Kopstein dan Lichbach (2005) mengatakan bentuk pemerintahan ialah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara untuk menegakkan kekuasaannya atas suatu komunitas politik (dalam Munaf. 2016;48). Pada dasarnya ada banyak pendapat tentang macam bentuk pemerintahan. Teori klasik, bentuk pemerintahan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) golongan yaitu monarkhi, aristokrasi dan demokrasi. Pembagian itu berdasarkan criteria jumlah orang yang memegang kekuasaan pemerintahan negara. Sedangkan dalam teori modern bentuk pemerintahan dibedakan antara bentuk *monarkhi* dan *republic* (Munaf. 2016;48).

Bentuk pemerintahan monarki (kerajaan) dan bentuk pemerintahan Republik. Bentuk Pemerintahan Monarki (Kerajaan) dapat dibedakan atas:

1. Monarki Absolut, suatu bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai seorang (raja, ratu, syah, atau kaisar) yang kekuasaan dan wewenangnya tidak terbatas.
2. Monarki Konstitusional, bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai oleh seorang raja yang kekuasaannya dibatasi oleh Undang-Undang Dasar.
3. Monarki Parlementer, bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai seorang raja dengan menempatkan parlemen (DPR) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi (Munaf. 2016;50).

Bentuk Pemerintahan Republik, dapat dibedakan menjadi:

- 1 Republik Absolut, pemerintahan bersifat dictator tanpa ada pembatasan kekuasaan.
- 2 Republik Konstitusional, dalam sistem republic konstitusional presiden memegang kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan. Namun kekuasaan presiden dibatasi oleh konstitusi.

- 3 Republik Parlementer, dalam sistem republic parlementer presiden hanya berfungsi sebagai kepala negara. Namun presiden tidak dapat diganggu gugat. Sedangkan kepala pemerintahan berada ditangan perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen (Munaf. 2016;50).

*Dalam hukum administrasi negara pejabat tata usaha negara merupakan pelaku utama dalam melakukan perbuatan dan tindakan hukum fungsi pokok pemerintahan dan fungsi pelayanan pemerintahan, namun dalam melakukan tindakan dan perbuatannya harus mempunyai kewenangan yang jelas. Dalam banyak literatur sumber kewenangan berasal dari atribusi, delegasi dan mandat. Sebelum mengetahui atribusi, delegasi dan mandate terlebih dahulu yang perlu dipahami ialah mengenai kewenangan dan wewenang (Munaf. 2016;52).*

*Pengertian kewenangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Beberapa pendapat ahli mengenai kewenangan dan wewenang sangatlah beragam.*

*Menurut Prajudi Atmosudirjo (dalam Munaf. 2016;52), kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislative atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. S.F. Marbun (dalam Munaf. 2016;53) menyebutkan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.*

Menurut Munaf (2016;56) aspek kewenangan atau kompetensi yang dimiliki oleh aparat pemerintah cirinya ada dua yakni:

1. Kewenangan Atribut (orisinal), adalah kewenangan yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan.
2. Kewenangan non atributif (non orisinal), kewenangan yang diberikan karena adanya pelimpahan/peralihan wewenang.

### A.3 Kebijakan Publik dan Implementasi Kebijakan

Hal-hal atau peristiwa khususnya yang berkait dengan otonomi daerah sudah sangat pasti akan berkaitan dengan kebijakan publik. Kebijakan publik yang diformulasikan oleh daerah secara luas memberikan warna-warna tertentu pada setiap daerah (Agustino. 2008;4). Pengertian kebijakan publik menurut Dye (dalam Agustino. 2008;7) adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan.

Menurut Daniel A. Mazamanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadiministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (dalam Wahab, 2005;65).

Kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*), karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai dengan situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Publik adalah masyarakat umum itu sendiri, yang selayaknya diurus, diatur dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator. Pengertian kebijakan publik menurut para ahli adalah Dye dimana dikatakan kebijaksanaan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (dalam Syafiie. 2006;105).

Chandler dan Plano dalam Pasolong (2010;38) kebijaksanaan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintahan. Kebijakan publik menurut Laswell dan Kaplan adalah tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah beserta jajarannya dan masyarakat untuk memecahkan suatu masalah tertentu (dalam Adisasmita. 2011;213).

Definisi kebijakan publik diatas dapat disimpulkan bahwa : (1) kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, (2) kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, (3) kebijakan publik adalah tindakan pemilihan

alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik (Pasolong. 2010;39).

Kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan erat dengan kebijakan publik. Kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik kedalam prosedur rutin lewat saluran birokrasi pemerintahan melainkan lebih dari itu, lebih menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. Karena itu terlalu salah bila dikatakan kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses mengambil dan menentukan keputusan pemerintah (Sumaryadi. 2013;83).

Secara etimologis implementasi berasal dari kata bahasa inggris yaitu *to implement* berarti menyediakan sarana bagi pelaksanaan sesuatu. Dan *to give* untuk menimbulkan efek/dampak. Impelementasi berarti melaksanakan sesuatu yang mempunyai dampak atau hasil bagi publik (Sumaryadi. 2013;85).

Implementasi kebijakan menurut Agustino (2008;139) adalah merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktifitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Implementasi kebijakan menurut Sumaryadi (2013;87) adalah suatu aktifitas atau kegiatan dalam rangka mewujudkan atau merealisasikan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang dilakukan oleh organisasi badan pelaksana melalui proses administrasi dan manajemen dengan memanfaatkan segala sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu.

Implementasi kebijakan menurut Santosa (2012;43) adalah aktifitas-aktifitas yang dilakukan untuk melaksanakan sesuatu kebijakan secara efektif. Implementasi ini merupakan suatu pelaksanaan aneka ragam program yang di maksudkan dalam sesuatu kebijakan.

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan, salah satunya

adalah model implementasi yang dikemukakan oleh George Edward III. Edward melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi.

Implementasi Kebijakan Publik menurut Edward III (dalam Agustino. 2008;149) dimana ada 4 variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu:

### **1. Komunikasi**

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

### **2. Sumber Daya**

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Ketidakmampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi



energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan kemampuan yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik kelistrikan. Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

### **3. Disposisi**

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan ; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

### **4. Struktur Birokrasi**

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan , implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.

## **A.4 Keuangan Daerah**

Adanya otonomi daerah membawa suatu perubahan besar dan cukup mendasar dalam penyelenggaraan mekanisme pemerintahan di daerah, di mana otonomi benar-benar akan

terlaksana dan menjadi kenyataan, sehingga diperlukan suatu kemampuan pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan anggaran, baik dari sisi penerimaan maupun sisi pengeluaran.

Pengertian keuangan daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu: Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Pengertian keuangan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 156 ayat 1 adalah “semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

#### **A.5 Pengertian Pajak**

Pengertian pajak menurut Prasetyono (2012;11) adalah iuran wajib yang dipungut oleh pemerintah dari masyarakat (wajib pajak) untuk menutupi pengeluaran rutin negara dan biaya pembangunan tanpa balas jasa yang dapat ditunjuk secara langsung.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, “Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapat timbal balik secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Definisi atau pengertian pajak menurut Soemitro (dalam Mardiasmo. 2011;1) yakni “iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat balas jasa yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

#### **Fungsi Pajak**

Menurut Mardiasmo (2016;4) fungsi pajak adalah:

### 1. Fungsi anggaran (*budgeting*)

Pajak berfungsi sebagai salah satu sumber dana bagi pemerintah untuk mengatur pengeluaran-pengeluarannya

### 2. Fungsi mengatur (*regulerend*)

Pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

## **Pengelompokan Pajak**

Pengelompokan pajak menurut Mardiasmo (2016;7) yaitu:

#### 1. Menurut golongannya

- a. Pajak langsung, yaitu pajak yang harus dipikul sendiri oleh wajib pajak dan tidak dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain.  
contoh: Pajak Penghasilan
- b. Pajak tidak langsung, yaitu pajak yang pada akhirnya dapat di bebankan atau dilimpahkan kepada orang lain.  
contoh: Pajak Pertambahan Nilai

#### 2. Menurut sifatnya

- a. Pajak subjektif, yaitu pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada subjeknya, dalam arti memerhatikan keadaan diri wajib pajak  
contoh: Pajak Penghasilan
- b. Pajak objektif, yaitu pajak yang berpangkal pada objeknya tanpa memerhatikan keadaan diri wajib pajak.

#### 2. Menurut lembaga pemungutnya

- a. Pajak pusat, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan untuk membiayai rumah tangga negara.  
contoh: Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Barang Mewah, dan Bea Materai.
- b. Pajak daerah, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah dan untuk membiayai rumah tangga daerah.  
Pajak Daerah terdiri atas:
  - Pajak Propinsi, contoh: Pajak Kendaraan Bermotor dan Pajak Bukan Kendaraan Bermotor
  - Pajak Kabupaten/Kota, contoh: Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Hiburan

Pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, berikut jenis-jenis Pajak Daerah:

- I. Pajak Provinsi terdiri dari:
  - a. Pajak Kendaraan Bermotor;
  - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
  - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
  - d. Pajak Air Permukaan; dan
  - e. Pajak Rokok.
- II. Jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri atas:
  - a. Pajak Hotel;
  - b. Pajak Restoran;
  - c. Pajak Hiburan;
  - d. Pajak Reklame;
  - e. Pajak Penerangan Jalan;
  - f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
  - g. Pajak Parkir;
  - h. Pajak Air Tanah;
  - i. Pajak Sarang Burung Walet;
  - j. **Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan;** dan
  - k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

### **Hubungan Pajak dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pajak harus dan wajib kita bayarkan karena pajak yang kita bayarkan juga digunakan negara untuk keperluan-keperluan penyelenggaraan pemerintah. Pajak merupakan sumber utama pendapatan asli daerah, oleh karena itu kesadaran dalam meunaikan kewajiban dalam membayar pajak bagi wajib pajak sangat diperlukan demi kelancaran jalannya perekonomian daerah. Tanpa pajak, sebagian besar kegiatan daerah sulit untuk dapat dilaksanakan. Penggunaan uang pajak meliputi mulai dari belanja pegawai sampai dengan pembiayaan berbagai proyek pembangunan. Pembangunan sarana umum seperti jalan-jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit/puskesmas, kantor polisi dibiayai dengan menggunakan uang yang berasal dari pajak. Setiap warga negara mulai saat dilahirkan sampai dengan meninggal dunia, menikmati fasilitas atau pelayanan dari pemerintah yang semuanya dibiayai dengan uang yang berasal dari pajak. Dengan demikian jelas bahwa peranan penerimaan pajak bagi suatu negara menjadi sangat dominan dalam menunjang jalannya roda pemerintahan dan pembiayaan pembangunan.

### **A.6 Pajak Bumi dan Bangunan**

Pajak bumi dan bangunan menurut Sutedi (2013;116) adalah pajak yang dipungut atas tanah dan bangunan karena adanya keuntungan dan/atau kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi orang atau badan yang mempunyai suatu hak atasnya atau memperoleh manfaat dari padanya.

Bumi menurut Mardiasmo (2011;311) adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada dibawahnya. Permukaan bumi meliputi tanah dan perairan serta laut wilayah Republik Indonesia. Sementara bangunan menurut Mardiasmo (2011;311) adalah konstruksi teknik yang ditanam atau diletakkan secara tetap pada tanah dan atau perairan. Menurut Harjo (2013;195) Pajak bumi dan bangunan adalah pajak yang dikenakan atas kepemilikan hak atas bumi dan bangunan yang berada diatasnya.

Dalam Peraturan Walikota Nomor 57 Tahun 2011 Tentang Sistem dan Prosedur Pemungutan Pajak Daerah dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan ini dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak atas bumi dan atau bangunan yang dimiliki, dikuasai dan atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan dan pertambangan.

#### **A.7 Objek dan Subjek Pajak**

Menurut Sutedi (2013;117) objek pajak bumi dan bangunan adalah bumi, yaitu permukaan bumi (tanah dan perairan) dan tubuh bumi yang ada didalamnya. Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanamkan atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan atau perairan diwilayah republik indonesia. Mardiasmo (2011;313) yang menjadi objek pajak adalah bumi dan atau bangunan. Yang dimaksud dengan klasifikasi bumi dan bangunan adalah pengelompokkan bumi dan bangunan menurut nilai jualnya dan digunakan sebagai pedoman, serta untuk memudahkan penghitungan pajak yang terutang.

Menurut Harjo (2013;197) yang menjadi objek pajak bumi dan bangunan adalah:

1. Bumi, yakni permukaan bumi dan tubuh bumi yang berada dibawahnya.
2. Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau diletakkan secara tetap pada tanah dan/perairan seperti rumah, gedung, kantor, hotel, pabrik, bunker dan lain-lain.

Objek yang tidak dikenakan pajak bumi dan bangunan adalah objek pajak yang:

1. Dipergunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum dan tidak untuk mencari keuntungan, antara lain: mesjid, gereja, vihara, rumah sakit, madrasah, pesantren, panti asuhan, museum dan candi.
2. Dipergunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu.
3. Merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum timbal balik
4. Dipergunakan oleh perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik  
Dipergunakan oleh badan perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan (Mardiasmo. 2011;313).

Subjek pajak bumi dan bangunan menurut Sutedi (2013;118) adalah orang atau badan yang secara nyata:

1. Mempunyai suatu hak atas objek
2. Memperoleh manfaat atas objek
3. Memiliki objek

Menurut Mardiasmo (2011;316) yang menjadi subjek pajak adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, dan atau memperoleh manfaat atas bumi dan atau memiliki, menguasai dan atau memperoleh manfaat atas bangunan. Dengan demikian pembayaran/pelunasan pajak bukan merupakan bukti pemilikan hak. Subjek pajak sebagaimana dimaksud diatas yang dikenakan kewajiban membayar pajak menjadi wajib pajak. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 yang dimaksud dengan Subjek Pajak adalah orang pribadi atau Badan yang dapat dikenakan Pajak.

#### **A.8 Pajak dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di

daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi, Pajak daerah merupakan sumber pendapatan yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, luas, dinamis dan bertanggung jawab sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 5 menjelaskan Sumber Penerimaan Daerah terdiri dari Pendapatan Daerah dan Pembiayaan.

Pendapatan Daerah bersumber dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah
- b. Dana Perimbangan
- c. Lain-lain Pendapatan

Pembiayaan bersumber dari:

- a. Sisa lebih perhitungan anggaran daerah
- b. Penerimaan pinjaman daerah
- c. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 6 menjelaskan Pendapatan Asli Daerah bersumber dari:

- a. Pajak Daerah
- b. Retribusi Daerah
- c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan
- d. Lain-lain PAD yang sah

Lain-lain yang sah meliputi:

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
- b. Jasa giro
- c. Pendapatan bunga
- d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- e. Komisi, potongan, atau apapun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang atau jasa oleh daerah.

### **A.9 Hubungan Pajak Bumi Bangunan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pemerintah Daerah bertanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat di daerahnya. Untuk mewujudkan tugasnya tersebut maka pemerintah daerah harus memiliki sumber keuangan yang cukup dan memadai karena untuk pelaksanaan pembangunan daerah itu diperlukan biaya yang tidak sedikit. Salah satu sumber keuangan untuk penyelenggaraan pembangunan daerah tersebut adalah yang bersumber dari Pajak Bumi dan Bangunan.

Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah merupakan suatu bentuk tindak lanjut kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dengan adanya kebijakan tersebut, maka kegiatan proses pendataan, penilaian, penetapan, pengadministrasian, pemungutan atau penagihan dan pelayanan PBB P2 akan diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Sehingga dengan adanya kebijakan yang baru pemerintah daerah memperoleh pendapatan tambahan, yang awalnya hanya menerima tujuh jenis pajak, setelah adanya pengalihan pemerintah daerah menerima empat tambahan jenis pajak menjadi sebelas jenis pajak salah satunya Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan.

Dengan pengalihan tersebut, penerimaan PBB P2 akan sepenuhnya masuk ke pemerintah Kabupaten/Kota sehingga diharapkan mampu meningkatkan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada saat PBB dikelola oleh pemerintah pusat, PBB masuk dalam akun dana bagi hasil, setelah dialihkan menjadi pajak daerah PBB masuk dalam akun Pendapatan Asli Daerah (PAD). Ketika PBB dikelola oleh pemerintah pusat, pemerintah kabupaten/kota hanya mendapatkan bagian sebesar 64,8%. Setelah pengalihan ini semua pendapatan dari sektor PBB P2 akan masuk

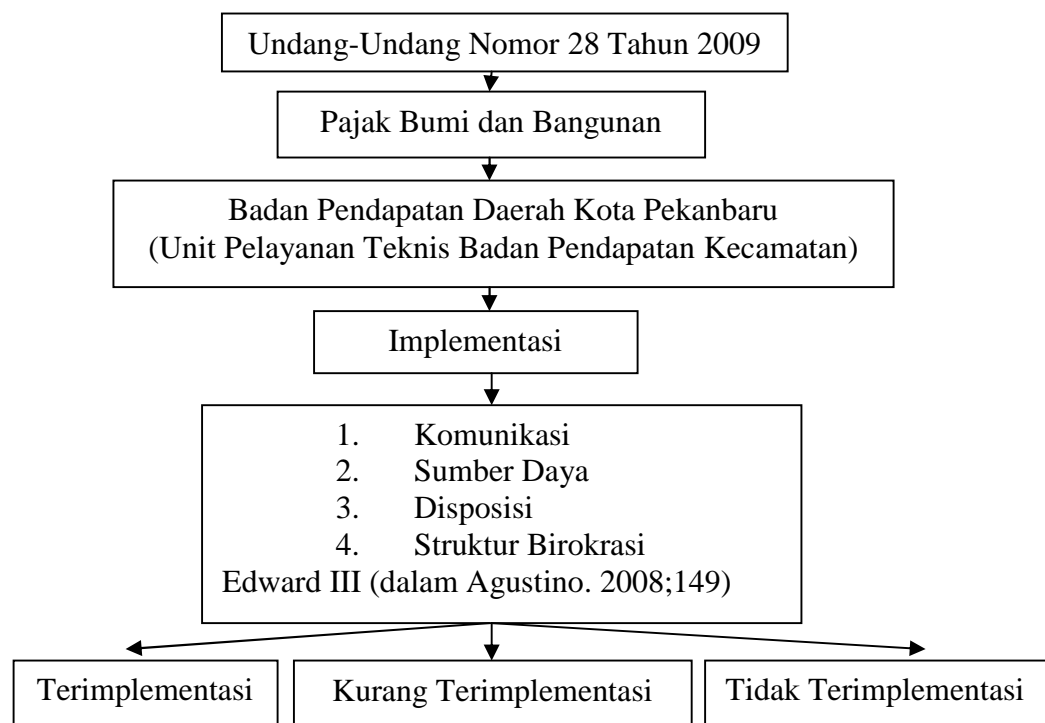


kedalam kas pemerintah daerah. Dengan adanya pengalihan ini tentunya sedikit banyak akan berdampak kepada peningkatan PAD Kabupaten/Kota.

## B. Kerangka Pikir

Berpedoman pada variabel penelitian Implementasi Penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Di Badan Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru (Studi di Unit Pelayanan Teknis Badan Pendapatan Kecamatan Tampan), kemudian mengacu pada studi kepustakaan yang di jadikan indikator menurut Edward III (dalam Agustino. 2008;149) dimana ada 4 variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi serta fenomena yang telah di paparkan sebelumnya maka penulis menggambarkan hubungan antara variabel penelitian ini dalam sebuah kerangka pemikiran agar tidak terjadi kesalahan dan penafsiran makna seperti berikut ini

Gambar II.1: Model Kerangka Pikir Tentang Implementasi Penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Di Badan Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru (Studi di Unit Pelayanan Teknis Badan Pendapatan Kecamatan Tampan).



Sumber: Modifikasi Dari Sejumlah Dasar Teoritis, Tahun 2017

### **C. Konsep Operasional**

Konsep menurut Mardalis (2010;45) dimaksudkan untuk menjelaskan makna dan maksud dari teori yang dipakai, atau menjelaskan makna dan maksud dari teori serta menjelaskan kata-kata yang mungkin masih abstrak pengertiannya.

1. Implementasi yang dimaksud disini adalah melaksanakan sesuatu yang mempunyai dampak atau hasil bagi publik, dalam hal ini adalah Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan oleh Badan Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru.
2. Badan Pendapatan Daerah yang dimaksud disini adalah Badan Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru.
3. Unit Pelayanan Teknis Badan (UPTB) yang dimaksud disini adalah unsur Pelaksana Teknis Operasional pada Badan Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru, dalam hal ini adalah UPTB Pendapatan Kecamatan Tampan.
4. Kecamatan yang dimaksud disini adalah kecamatan Tampan yang merupakan salah satu kecamatan yang ada di Kota Pekanbaru.
5. Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak atas bumi dan atau bangunan yang dimiliki, dikuasai dan atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan dan pertambangan.
6. Komunikasi penyampaian informasi bawah pada suatu organisasi atau organisasi yang satu ke organisasi yang lain.
7. Sumber daya, yaitu menyediakan sumber daya yang digunakan untuk memudahkan administrasi, sumberdaya yang dimaksud adalah dana dan manusia.
8. Disposisi atau sikap pelaksana yaitu menyangkut masalah persepsi pelaksana dalam juridis dimana kebijakan di sampaikan.

9. Struktur birokrasi, yaitu lebih berhubungan dengan kemampuan dan kriteria staf tingkat pengawas (*control*) hirarki terhadap keputusan.

#### D. Operasional Variabel

Tabel II.1: Operasionalisasi Variabel Penelitian Tentang Implementasi Penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Di Badan Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru (Studi di Unit Pelayanan Teknis Badan Pendapatan Kecamatan Tampan)

Konsep	Variable	Indikator	Dimensi (sub indikator)	Skala Ukuran
1	2	3	4	5
Implementasi adalah merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktifitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri (Agustino, 2008;139)	Implementasi	Komunikasi	a. Memberikan informasi/pembagian SPPT b. Memberikan informasi jatuh tempo pembayaran PBB	Terimplementasi Kurang Terimplementasi Tidak Terimplementasi
		Sumber daya	a. Tersedianya Fasilitas pembayaran PBB b. Jumlah sumber daya manusia yang memadai	Terimplementasi Kurang Terimplementasi Tidak Terimplementasi
		Disposisi	a. Respon wajib pajak terhadap keberadaan UPTB dalam pembayaran PBB b. Respon wajib pajak terkait penerimaan SPPT	Terimplementasi Kurang Terimplementasi Tidak Terimplementasi
		Struktur Birokrasi	a. Adanya koordinasi dengan Badan Pendapatan Daerah b. Adanya koordinasi dengan RW dan RT	Terimplementasi Kurang Terimplementasi Tidak

				Terimplemen tasi
--	--	--	--	---------------------

Sumber : Olahan Data Penelitian, 2017

### **E. Teknik Pengukuran**

Dalam Penelitian ini akan dilakukan pengukuran terhadap variabel penelitian dan pengukuran terhadap indikator variabel penelitian.

Variabel penelitian, dikatakan:

Terimplementasi :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimpelementasi dengan persentase antara 67% - 100%.

Kurang Terimplementasi :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimpelementasi dengan persentase antara 34% - 66%.

Tidak Terimplementasi :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimpelementasi dengan persentase antara 1% - 33%.

Sedangkan pengukuran indikator variabel adalah sebagai berikut :

1. Komunikasi, dikatakan :

Terimplementasi :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimpelementasi dengan persentase antara 67% - 100%.

Kurang Terimplementasi :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimpelementasi dengan persentase antara 34% - 66%.

Tidak Terimplementasi :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimpelementasi dengan persentase antara 1% - 33%.

2. Sumber Daya, dikatakan :

Terimplementasi :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimpelementasi dengan persentase antara 67% - 100%.

Kurang Terimplementasi :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimpelementasi dengan persentase antara 34% - 66%.

Tidak Terimplementasi :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimpelementasi dengan persentase antara 1% - 33%.

### 3. Disposisi, dikatakan:

Terimplementasi	:Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimplementasi dengan persentase antara 67% - 100%.
Kurang Terimplementasi	:Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimplementasi dengan persentase antara 34% - 66%.
Tidak Terimplementasi	:Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimplementasi dengan persentase antara 1% - 33%.

### 4. Struktur Birokrasi, dikatakan:

Terimplementasi	:Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimplementasi dengan persentase antara 67% - 100%.
Kurang Terimplementasi	:Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimplementasi dengan persentase antara 34% - 66%.
Tidak Terimplementasi	:Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada tabel rekapitulasi pada kategori terimplementasi dengan persentase antara 1% - 33%.